Хачатрян Артур Гайкович. Формирование территориальных бюджетов в условиях рыночных отношений : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саратов, 2000 172 c. РГБ ОД, 61:01-8/1925-3

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Территориальные бюджеты как самостоятельное звено бюджетной системы РФ

1.1. Геополитическая и экономическая необходимость выделения территориального бюджета в качестве самостоятельной единицы бюджетной системы 10

1.2. Экономическое содержание территориального бюджета, как частной финансовой категории 24

1.3. Баланс финансовых ресурсов региона - экономическая основа функционирования территориального бюджета 35

1.4. Концепция и методы формирования доходов территориального бюджета , 40

ГЛАВА 2. Содержание и структура доходов территориальных бюджетов.54

2.1. Проблемы формирования собственных доходов и закрепления их за территориальными бюджетами 54

2.2. Бюджетное регулирование территориального бюджета, как способ выравнивания социально-экономического развития территорий 88

2.3. Привлеченные доходы в системе совокупных доходов территориального бюджета 102

ГЛАВА 3. Основные направления укрепления доходной части территориальных бюджетов 120

3.1. Обеспечение финансовой стабильности и устойчивости территориальных бюджетов в условиях реформирования российской экономики 120

3.2. Пути решения проблемы несбалансированности бюджетной системы в

Российской Федерации 136

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 147

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 157

ПРИЛОЖЕНИЯ 171

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Экономические преобразования, происходящие на протяжении последнего десятилетия в Российской Федерации (РФ), коренным образом изменили существующую систему экономических отношений общества. Становление и развитие рыночной экономики в нашей стране обусловили необходимость реформирования процесса формирования бюджетов всех уровней, на принципах рыночных отношений. В этой связи, возникает научно-практическая потребность легализации понятия территориального бюджета как самостоятельного звена российской бюджетной системы (сегодня оно официально не узаконено, но широко применяется финансовыми и налоговыми службами для обозначения консолидированного бюджета субъекта РФ). Поэтому необходимо теоретическое, концептуальное и методологическое исследование содержания категории «территориальный бюджет». С учетом наполнения новым содержанием понятия территориального бюджета, возникает необходимость реформирования процессов формирования его доходной части и системы межбюджетных отношений в России. Цель таких преобразований — наиболее полное обеспечение территориальных органов власти собственными доходными источниками при повышении их ответственности за надлежащее исполнение бюджетов по доходам и расходам, а также достижение наибольшего эффекта при проведении политики выравнивания социально-экономического развития территорий. В условиях децентрализованной экономики одной из важнейших проблем, стоящих перед территориальными бюджетами, становится поиск налоговых и неналоговых источников их формирования, необходимых для наиболее полной реализации принципов самостоятельности и самообеспечения. Поэтому вопросы оптимизации способов мобилизации финансовых ресурсов и поиска нетрадиционных источников доходов для бюджетов территориального уровня приобретают первоочередную важность, в силу неустойчивого экономического и финансового положения территорий.

Степень разработанности проблемы. Практика реформирования российской бюджетной системы обусловила большой научный интерес к проблемам формирования бюджетов субфедерального уровня. Эти проблемы были и остаются предметом исследований многих ведущих зарубежных и российских экономистов.

Рассматриваемая в диссертационном исследовании, проблема формирования региональных и местных бюджетов явилась предметом исследования многих ведущих отечественных и зарубежных экономистов. В частности, этой проблемой занимались: Бабич A.M., Вавилов Ю.А., Врублевская О.В., Дробзина Л.А., Загребская Г.С., Казак А.Ю., Моляков Д.С., Павлова Л.Н., Поляк Г.Б., Родионова В.М., Романовский М.В., Сабанти Б.М., Ткачук М.И., Черник Д.Г., Юткина Т.Ф., Яндиев М.И. и др.

Попытки исследования теоретического аспекта процесса формирования территориальных бюджетов на примере зарубежного опыта прослеживаются в работах Зингер Е.А., Козырина А.Н, Шепенко Р.А., Ялбулганова А.А. и др.

Однако проблемы формирования территориального бюджета как самостоятельного звена бюджетной системы РФ и построения на этой основе рациональной системы территориального налогообложения исследованы пока еще недостаточно. Требуют разработки теоретические и практические вопросы обеспечения стабильной самостоятельной финансовой базы территориальных бюджетов и совершенствования системы межбюджетных отношений.

Все это обуславливает актуальность выбранной темы настоящего диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования. Целью данной работы является теоретическое обоснование необходимости выделения территориального бюджета в качестве самостоятельной единицы бюджетной системы Российской Федерации; поиск путей совершенствования процесса формирования доходной части территориальных бюджетов в России.

Задачи исследования. В соответствии с целью диссертационного исследования автором поставлены следующие задачи теоретического и прикладного характера:

- обосновать геополитическую и экономическую необходимость выделения территориального бюджета в качестве самостоятельной единицы бюджетной системы Российской Федерации;

- раскрыть экономическое содержание территориального бюджета в современном понимании этой категории;

- оценить влияние на систему доходов территориальных бюджетов различных форм разграничения доходных источников по уровням бюджетной системы РФ; определить и разработать наиболее рациональную из них в современных условиях;

- проанализировать процесс формирования собственных налоговых доходов, привлеченных доходных источников территориальных бюджетов и средств бюджетного регулирования;

- дать оценку состояния бюджетного регулирования, как способа выравнивания социально-экономического развития территорий;

- разработать механизм обеспечения финансовой стабильности и устойчивости территориальных бюджетов в условиях реформирования российской экономики;

- найти пути решения проблемы несбалансированности бюджетной системы Российской Федерации.

Предметом исследования в диссертационной работе является система финансовых отношений, возникающих в процессе формирования доходной части территориальных бюджетов в РФ, за счет собственных налоговых, привлеченных источников и средств бюджетного регулирования.

Объектом исследования являются территориальные бюджета субъектов РФ и Саратовской области.

Методологической основой исследования послужил диалектический метод познания и системного подхода. В процессе исследования использо вались такие общенаучные методы и приемы как; научная абстракция, анализ и синтез, методы группировки, сравнения и др.

Теоретическую базу диссертационного исследования составляют законодательные акты, монографические работы, статьи ведущих отечественных и зарубежных экономистов. В диссертации многогранно использованы современные взгляды ученных по вопросам субфедеральных бюд-жетно-финансовых отношений, различий в бюджетных отношениях регионов с федеральным центром, особенностей в налоговом потенциале, инвестиционной привлекательности, финансовой обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Информационной базой работы послужили бюджетное и налоговое законодательство РФ, статистические материалы Министерства финансов, статистические данные о социально- экономическом развитии территорий.

В целях получения наиболее объективного результата было применено сравнения нескольких территорий однородных по всей структуре в части формирования доходной части территориального бюджета.

Структура работы. Цель и задачи исследования определили структуру диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

В первой главе "Территориальные бюджеты как самостоятельное звено бюджетной системы" рассматривается геополитическая и экономическая необходимость выделения территориального бюджета в качестве самостоятельной единицы бюджетной системы РФ, концепции и методы формирования доходов территориального бюджета.

Вторая глава "Содержание и структура доходов территориального бюджета" посвящена вопросам формирования собственных налоговых и привлеченных доходов территориальных бюджетов. Рассматривается бюджетное регулирование, как способ выравнивания социально - экономического развития территорий.

В третьей главе "Основные направления укрепления доходной части территориального бюджета" выявлены и обоснованы критерии оценки и выбора доходных источников; разработаны рекомендации по совершенствованию процесса стабилизации финансовой устойчивости территориальных бюджетов в условиях реформирования российской экономики.

В заключении изложены основные выводы и предложения по результатам проведенного исследования.

Наиболее важные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем:

- обоснована необходимость выделения территориальных бюджетов в качестве самостоятельного звена в структуре бюджетной системы России;

- раскрыто экономическое содержание (природа, сущность, функции, методология и принципы формирования) категории территориального бюджета;

- в отличие от действующей классификации налоговых доходов на собственные, закрепленные и регулирующие, обоснована необходимость деления всех источников доходов территориальных бюджетов на три большие группы: собственные налоговые, привлеченные и средства бюджетного регулирования, с целью более полной реализации принципов финансовой самостоятельности и самообеспеченности территорий;

- уточнены и определены по видам собственные налоговые доходы территориальных бюджетов; в частности, предложено выделить в составе последних следующие самостоятельные территориальные налоги: НДС, налог на прибыль (доход) предприятий и подоходный налог в размере действующих ставок данных регулирующих и закрепленных налогов, направляемых, сейчас, в бюджеты субъектов РФ;

- систематизированы привлеченные доходные источники территориального бюджета по способу мобилизации на целевые налоговые и ненало

говые доходы; определены подходы к более широкому и эффективному их использованию территориальными органами власти;

- предложены возможные варианты выбора наиболее действенных форм заимствований (займы, бюджетные ссуды, кредиты банков) и способы повышения привлекательности территориальных займов для кредиторов (ограничение объемов заимствований, реальное бюджетное обеспечение заемных средств, ужесточение ответственности при их невозврате и т.д.);

- определены меры по повышению значимости внебюджетных средств в составе доходов территориального бюджета и условия эффективного функционирования внебюджетных фондов (в частности: увеличение количества внебюджетных фондов, перенесения части расходов с территориального бюджета на внебюджетные фонды, обособление внебюджетных фондов от бюджета, усиление контроля над деятельностью фондов, упрощение ведения отчетной документации и т.д.);

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическое значение диссертационного исследования состоит в том, что основные идеи диссертации, ее выводы и рекомендации способствуют расширению теоретической базы, необходимой для успешного функционирования процесса формирования территориальных бюджетов.

Выполненное диссертационное исследование содержит решение ряда задач по совершенствованию процесса формирования территориальных бюджетов. Практическая значимость результатов, полученных в ходе проведенного диссертационного исследования, заключается в том, что они могут быть использованы для улучшения работы органов финансового управления, их устойчивого и эффективного функционирования в условиях рыночных отношений.

Апробация работы. Предлагаемые автором теоретические и практические рекомендации по совершенствованию процесса формирования территориальных бюджетов в условиях рыночных отношений, обсуждались на кафедре финансов Саратовского государственного социально

экономического университета, на научных конференциях по итогам научно-исследовательской работы СГСЭУ за 1998 и 1999 годы. Основные теоретические наработки применяются в процессе преподавания курса «Финансы».

Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли отражения в публикациях общим объемом 2,5 п.л.

## Геополитическая и экономическая необходимость выделения территориального бюджета в качестве самостоятельной единицы бюджетной системы

Полномасштабная экономическая реформа требует существования системы управления, с усиленной ее территориальной направленностью. Предпосылкой этому послужила необходимость решения одной из главных проблем современного состояния территориальной экономики - увеличения разрыва между возрастающей ролью местных органов власти в социально-экономической сфере и их финансовыми возможностями.

Бюджет, как и другие звенья финансовой системы федерального и субфедерального уровня, является инструментом, при помощи которого органы власти всех уровней могут выполнять возложенные на них конституционные обязательства.

Слово «бюджет» - budget - происходит от латинского bulga, то есть кожаный мешок. Канцлер английского казначейства при произнесении в парламенте речи, посвященной государственной смете доходов и расходов, открывал свой кожаный портфель или мешок с деньгами и документами. В последствие выступление, а потом и сама смета получили название - budget.

Что касается России, то первая роспись доходов и расходов государства была зафиксирована в 1722 году. Только с 1802 года такие росписи стали составляться на постоянной основе, ежегодно. Но и при этом, бюджет носил чисто формальный характер, по причине того, что каждое министерство самостоятельно распоряжалось выделенными ему средствами, и как, правило, бесконтрольно.

Разработка бюджетного устройства на государственном уровне, под руководством главного специалиста министерства финансов, видного экономиста того времени г. Татаринова стала явью лишь с 1862 года. Данный документ держался в строжайшей секретности и не публиковался. С 1894 года появилась первая классификация доходов и расходов - они стали называться обыкновенные и чрезвычайные, а так же бюджет России стал отвечать современному принципу гласности.1

В научной литературе существует большое многообразие определенных трактовок бюджета. Эта финансовая категория рассматривалась как отечественными, так и зарубежными учеными.

В известном «Толковом экономическом и финансовом словаре» имеет место довольно общая трактовка понимания бюджета, данная И.Бернаром и Ж.Колли, которая гласит что, бюджет это - «расчетная и ограничительная смета, роспись доходов и расходов на определенный период, утверждаемая соответствующими решениями как подлежащая исполнению индивидуальным или коллективным объектом».2

Сложность выяснения сущности бюджета возникает как следствие использования данной финансовой категории при обозначении различных явлений. Так, бюджет может выражать «... совокупность особой сферы финансовых отношений, обусловленной существованием основного централизованного денежного фонда страны»3. Таким образом, бюджет выступает в роли составной части экономического базиса общества. Так же бюджет может выступать в форме законодательного документа с соответствующим законодательным оформлением, а значит будет относиться к экономической настройки общества.4

## Проблемы формирования собственных доходов и закрепления их за территориальными бюджетами

Процесс формирования доходов территориального бюджета предполагает определение принципов построения бюджетно-налоговых отношений в государстве, проведение комплексного анализа финансового потенциала территории. Формирование доходов территориальных бюджетов - это совокупность способов аккумуляции средств в бюджеты субъектов Российской Федерации, объединенных общими задачами и признаками принадлежности к данному способу. В настоящее время условия функционирования РФ определяются периодом, где прослеживаются остаточные элементы унитарного государства, т.е. высокой степенью централизации финансовых ресурсов на федеральном уровне, обусловленной большими объемами межбюджетного федерализма бюджетов разного уровня. Сегодня в российской экономике продолжается наметившиеся с конца 1998 года тенденции к оживлению. В 1999 г. рост ВВП по сравнению с 1998 г. составил 2%. За текущий период выпуск продукции и услуг базовых отраслей вырос на 10,3%, объем промышленной продукции - на 13,0%, инвестиции и основной капитал - на 6,3%. Рост экономики положительно сказывается на исполнении бюджетов всех уровней.

Главную опасность для экономических реформ в России сегодня представляет несогласованность действий центра и территорий. Поэтому проработка механизмов реализации концепции бюджетной реформы должна проводиться одновременно на двух уровнях: федеральном и территориальном.

Это означает существенное повышение роли территориального бюджета в формировании бюджетной политики государства, в процессе составления и исполнения федерального бюджета и бюджетов субъектов

Федерации, путем установления четкого разграничения доходных и расходных полномочий.

На уровне постановки задач к политике формирования доходов бюджета предъявляются два требования, которые кажутся взаимоисключающими. С одной стороны, повышение роли государства в регулировании экономики требует значительного увеличения объемов бюджетных средств. С другой, необходимо снижение налоговой нагрузки, поскольку уже при сегодняшнем ее уровне, практически невозможно стимулирование инвестиций и экономического роста. Многолетние дискуссии по этим проблемам до настоящего времени не привели к прогрессу в их решении. На практике же возобладал фискальный подход, ведущий к подавлению производства.

В России сложилась ситуация, при которой федеральные органы власти не имеют достоверного представления о распределении прямых территориальных расходов федерального бюджета. Поэтому они лишены возможности использования этого мощного инструмента финансового воздействия в регулировании социально-экономического положения регионов.

Соответственно, одним из важнейших вопросов бюджетной политики в федеративном государстве является следующий: какую часть финансовых ресурсов целесообразно концентрировать на федеральном уровне, а какую на территориальном уровне, чтобы обеспечить оптимальное сочетание интересов государства, территорий, хозяйствующих субъектов и граждан.

## Обеспечение финансовой стабильности и устойчивости территориальных бюджетов в условиях реформирования российской экономики

Произошедшее за последнее десятилетие сокращение реального объема территориальных доходов, привело к тому, что территориальные органы власти не в полной мере способны выполнять даже базовые функции, определяющие принципиальные основы федеративного государства. Именно по этой причине нам необходимо определиться в нахождении новых подходов к формированию доходной части территориальных бюджетов. Объем собственных доходов, находящихся в ведении территории, должен соотноситься исходя из полномочий того или иного уровня власти. Критерий территориального формирования доходов с учетом основных положений теории бюджетного федерализма можно положить в основу выбора доходных источников, являющихся собственными для территориальных органов власти.

По причине того, что налоги стали основными источниками формирования доходов территориальных бюджетов, именно они несут в себе основной ресурсный потенциал в перспективе. Важное направление оптимизации налоговой системы - придание ей стабильности, которое достигается путем запрета новым налоговым законам обратной силы.

Налоговая система страны находится в состоянии реформирования. Для добросовестных и не имеющих льгот налогоплательщиков уровень налогов непосильно высок. В то же время значительное число территорий имеют льготы или противозаконно уклоняются от налогов. Возможности увеличения номинального налогового бремени исчерпаны. Основным направлением налоговой политики должно стать обеспечение приемлемых, как для государства, так и для участников рынка, фискальных условий деятельности. При этом основным направлением налоговой инициативы должны быть на только увеличение дохода бюджетов разного уровня, но и обеспечение предпринимательской и деловой активности для оживления производства.

Основными требованиями к изменению политики формирования доходов территориальных бюджетов являются; повышение роли территориальных органов власти в регулировании экономики территории, которая требует существенного увеличения объема средств территориального бюджета. Вторым требованием является необходимость снижения налоговой нагрузки, т.к. даже при сегодняшней ситуации практически невозможно стимулирования и экономического роста. Эти оба положения нам кажутся противоречивыми. Дискуссии по этой проблеме не привели к общему решению, но т.к. проблема не теоретическая, а прикладная на практике возобладал фискальный подход, который негативно отражается на всех областях экономики, в то числе в финансовой и в производственной.

С 1 января 2001 года вступает в силу 2 часть Налогового Кодекса РФ раздел 7. В этом разделе включены федеральные налоги, поэтому вопрос обеспечения финансовой устойчивости территориальных бюджетов следует рассматривать с точки зрения распределения именно этих налогов в пользу территорий.

С принятием 23 части Кодекса изменению подлежат процесс исчисления и уплаты НДС, акцизов, налога на доходы физических лиц и единого социального налога. В плане организации НДС складывается неоднозначная ситуация. С одной стороны организации и индивидуальные предприниматели могут быть освобождены от обязанностей налогоплательщика, если в течение предшествующих трех последовательных периодов налоговая база этих организаций и предпринимателей без учета НДС и налога с продаж не превышала 1 млн. рублей. С другой стороны, в состав налогоплательщиков включены индивидуальные предприниматели.